Background Paper **BP-243E**

POLITICAL PARTIES AND PARLIAMENTARY RECOGNITION

James R. Robertson
Law and Government Division

August 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

91-04882/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. YM32-2/243E
ISBN 0-660-13917-0

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

POLITICAL PARTIES AND PARLIAMENTARY RECOGNITION

INTRODUCTION

This paper will review the recognition of political parties in the Canadian House of Commons. It will give a brief historical overview of parties in the House, including their role and significance. Also discussed will be official recognition of parties, special allowances and benefits available to them and their leaders, allocation of time among parties during Question Period and debate, location of seats in the chamber and access to office space and parliamentary services.

It must first be noted that this is a rather obscure area of parliamentary law and practice with few precise rules. Much depends upon parliamentary tradition and practice, in which precedents are of some persuasive value, but are by no means determinative. A quick review of parliamentary history makes it apparent that there is large element of pragmatism involved: much depends on the particular circumstances, the relations between the parties, and so forth. Decisions to accord official recognition are often made on an *ad hoc* basis. In addition, the benefits flowing from recognition were relatively minor until recently, and this no doubt accounts in part for the lack of discussion of the issues.

A second point to be borne in mind is that political parties can be recognized for certain purposes, and not for others. In other words, recognition is not a single act; different criteria and considerations will apply depending on the particular issue involved or its implications. At the same time, recognition for one purpose does add credibility, and provide assistance in arguing for recognition for others.

A related issue is the importance of identifying the decision-making authority involved for any particular issue, and the amount of its discretion. While statutory provisions can be amended only legislatively, and regulatory provisions may be amended by the Governor in Council or other authority, at the other extreme, there are administrative decisions that are much more flexible and easy to change. With respect to the recognition of political parties in the House of Commons, there are also decisions of the Board of Internal Economy (the "Board"), decisions of the Speaker, and decisions of the full House.

A further cautionary note needs to be raised. It is only recently that political parties have acquired legal status in Canada.(1) With the enactment of a new *Canada Elections Act* in 1970, provision was first made for the registration of political parties. Amendments in 1974 expanded on this to allow for the tax deductibility of donations, the reimbursement of certain election expenses, and the provision of broadcasting time. None of these arrangements is directly relevant to the recognition of political parties in the House of Commons; however, the failure to register as a party may provide arguments against extending certain privileges or benefits. There is no single accepted definition of what constitutes a "political party," but the fact that a party has complied with the registration procedure, has a constitution and duly-elected executive, and so forth, could add weight to its claim to be recognized. While British parliamentary history rests on loose political groupings, rather than modern political parties, virtually all the recent Canadian cases have involved well-established and formally-constituted parties. Indeed, the longevity and history of parties has often been used to buttress their claims that they should have certain rights and privileges, and that they should be recognized. In 1963 the Speaker also suggested that a distinction might be drawn between political parties that contest an election, and those that are formed subsequently.

---

(1) See John C. Courtney, "Recognition of Canadian Political Parties in Parliament and in Law," *Canadian Journal of Political Science*, XI:1, March 1978.

HISTORY OF POLITICAL PARTIES IN CANADA

It is beyond the scope of this paper to engage in a detailed history of the development of political parties in the Canadian House of Commons. It is sufficient to note that the concept of a political party is a relatively recent phenomenon. Parliamentary systems based on the British model have traditionally neither acknowledged parties in their operations nor recognized them as entities for legal purposes. This, of course, has not accorded with reality: since the 1870s, at least, governments have been formed by, opposed by, and defeated by political parties, most of which imposed a considerable amount of discipline and loyalty on their members.

The traditional nineteenth century view of Parliament revolved around a two-party system. To some extent, this reflected the pre-eminence of two major parties. It also accorded with the parliamentary concept of a government and an opposition, and with the physical layout of many legislative chambers. Canada was the first Commonwealth jurisdiction officially to recognize the position of Leader of the Opposition. Even then, it was not the Opposition party, but the Leader, who was being recognized. As late as 1944, the Prime Minister could argue that in consulting the opposition, he was obliged only to deal with the Leader of the Opposition, not with the leaders of the other parties: "If the opposition wish to be divided into groups, that of course is their own affair."(2)

In Canada, it was not until 1896 that Members were elected who were not Liberals or Conservatives. Even then, such Members were considered something of an aberration until the 1920s, when members of other parties, as opposed to independent Members, started to be elected in sufficient numbers and with sufficient support and credibility to affect

---

(2) House of Commons, *Debates,* 16 February 1944, p. 554. Mr. Mackenzie King had also argued forcefully against according any recognition to third parties in 1940: see *Debates,* 15 November 1940, p. 132-135.

the system. In the 1930s, the Social Credit and Commonwealth Cooperative Federation (CCF), the predecessor of the NDP, became established. By the early 1960s, it had become clear that smaller parties were a fact of parliamentary life.

The 1963 federal election marked the fourth election in six years, and in only one of these elections had a majority government been elected. Minority governments rely upon smaller parties for support, and it was in this context that official recognition was first extended to smaller political parties. The government proposed and won support for an amendment to the *Senate and House of Commons Act* that granted, for the first time in Canadian history, party leaders other the Prime Minister and the Leader of the Opposition an additional annual allowance. The definition of what was to constitute a "political party" was the critical element: according to the amendment, only those Members who led a party with a "recognized membership of twelve or more persons in the House of Commons" would be entitled to receive the additional stipend of $4,000 per annum.

It appears that the minority situation in which the new Liberal government of the day found itself provided the major motivation for the proposal to grant allowances to the leaders of smaller parties. Since either or both of the Social Credit and the NDP could ensure the government's survival on crucial votes, there was a clear incentive to keep them happy. It is also relevant that the Social Credit and the CCF/NDP had 24 and 17 MPs, respectively, and both parties had existed for over 30 years. It was generally accepted that the leaders of these parties had responsibilities over and above those of other Members, and there was therefore little difficulty in justifying the new allowances.

The requirement that a party must have at least twelve members before being recognized appears to have been chosen by the government without consultation with the opposition parties.(3) None of the other parties objected to the proposal when it was presented, but the idea did not originate with them. Twelve members represented, more or less, the long-term average parliamentary representation of the CCF/NDP and the

(3) Courtney (1978), footnote 1, at p. 39.

Social Credit. Presumably, there was a concern that too low a number would lead to a proliferation of parties, such as was the case in several European countries. In 1944, Prime Minister Mackenzie King had expressed reservations that "any number of hon. gentlemen may suddenly become leaders of parties, whether small in number or not and claim special rights and privileges in this house."(4)

In any event, within a few weeks of the twelve-member requirement being enshrined in legislation, the Social Credit party split into the Ralliement des Créditistes with 13 members and the western-based Social Credit Party with the remaining 11. Apparently, the government House Leader later admitted that he should have made sure that the requirement was for ten members, so that allowances could have continued to be be paid to the Social Credit members.

The Canadian Parliament had had smaller parties prior to 1963. Until this date, however, there had been no magic number. Indeed, the recognition of political parties was not a major or practical concern. Parliamentary procedure and tradition, as noted above, had been based on the "non-existence" of political parties, and was rather premised on the notion of individual Members acting independently and alone. In the absence of a prescribed minimum number of Members that a party had to have, matters tended to be worked out behind the scenes, and on an *ad hoc* basis. There appear to have been few, if any, debates over the issue, or Speakers' rulings in the House of Commons.

It should be noted that when the number twelve was chosen in 1963, there were 265 Members of the House of Commons. In 1990, election of 12 Members continues to be the main criterion for party recognition, though the House of Commons now has 295 Members.

The requirement for 12 members was originally introduced solely in the context of allowances for party leaders; it does not appear to have been intended for any other purposes. In the years since 1963, however, the perquisites available to opposition parties have increased and improved, as will be discussed below.

---

(4) House of Commons, *Debates*, 16 February 1944, p. 554.

THE PARLIAMENT OF CANADA ACT

The *Senate and House of Commons Act* is now embodied in the *Parliament of Canada Act*. This is the main piece of legislation that deals with Parliament, but it is far from complete. The Act is antiquated, and has been amended sporadically over the years.

The main provision that is relevant for the present purposes is that which prescribes that an additional allowance will be paid to the leader of a "recognized" political party. Section 62 provides:

> ...[T]here shall be paid, in addition to the sessional allowances that are payable,...
> (b) to each member of the House of Commons, other than the Prime Minister or the member occupying the position of Leader of the Opposition in the House of Commons, who is the leader of a party that has a recognized membership of twelve or more persons in the House, an annual allowance of eighteen thousand six hundred dollars.

Section 62(d) and (f) provide for additional allowances for the Whip and House Leader, respectively, of a party that has a recognized membership of 12 or more persons in the House of Commons. Section 67 of the Act goes on to provide that these allowances are indexed on the same basis as sessional allowances for Members.

The provisions of section 62 of the *Parliament of Canada Act* are statutory, which means that they could be changed only by a legislative amendment. To ignore the requirements of the section, or to pay out allowances in contravention of the section, would be illegal, and subject to legal challenge.

Other statutes have borrowed the same definition of recognized political parties. For example, the *Canadian Security Intelligence Service Act* provides that the members of the Security Intelligence Review Committee shall be appointed after consultation with "the Leader of the Opposition and the leader in the House of Commons of each party having at least twelve members in that House." (section 34(1)). Clause 9 of Bill C-46, the proposed Members of the Senate and House of Commons Conflict of Interests Act, uses the same terminology with respect to the appointment of

members to the Conflict of Interests Commission. On the other hand, the *Canadian Institute for International Peace and Security Act* merely provides that appointments be made after consultation with the Leader of the Opposition and the "leader of every other recognized party in the House of Commons," thereby avoiding any reference to the 12-member requirement.

STATEMENTS BY MINISTERS

Shortly after the introduction of leaders' allowance in 1963, the Standing Orders of the House of Commons were changed so as to recognize the right of "a spokesman for each of the parties in opposition to the government" to comment briefly in reply to a Minister's statement on motions to the House. Early in 1966, the argument was made by the Progressive Conservative members of the opposition that the new Standing Order should be interpreted in the light of the 1963 amendment to the *Senate and House of Commons Act*. In other words, it was urged that only "recognized" political parties -- those with 12 or more Members -- should be entitled to avail themselves of the rule. This would have had the effect of barring representatives of the Social Credit and Créditiste parties, since the parliamentary membership of these parties had been reduced to five and nine Members, respectively, after the 1965 general election.

The Speaker rejected the Conservative argument, pointing out that at least as far back as 1951, Speakers had accepted the principle that one spokesman for each opposition party would be allowed to comment on Ministers' statements. He noted that the practice had been referred to in the fourth edition (1958) of Arthur Beauchesne's authoritative work on Canadian parliamentary rules. The Speaker felt that the House should, in general, be guided not so much by the literal construction of the Orders as by what had been its practice for some years. Unless the House was prepared to define more precisely the Standing Order with respect to the right to comment on ministerial statements, the Speaker ruled that such a right should be accorded to the Leader of the Official Opposition and, in his

words, to "spokesmen for the New Democratic Party, the Ralliement Créditistes and the Social Credit party," but not to "independent members."(5)

The Speaker's ruling was accepted without challenge or argument by the House. The relevant rule is now contained in Standing Order 33(1). The House has never taken up the Speaker's suggestion that it define more precisely the right to comment on ministerial statements.

The practice of granting speaking privileges to representatives of each of the smaller parties in the House was codified in the Standing Orders after it had emerged as an acceptable practice in the operations of the House. The fact that it developed prior to the 1963 amendment was relevant, and the custom and practice that preceded the enactment of the rule influenced its interpretation. The decision of the Speaker distinguished the procedural rule from the statutory definition pertaining to recognition, and thus illustrates that the definition in what is now the *Parliament of Canada Act* is not determinative for all purposes.

QUESTION PERIOD AND DEBATE

The question of recognition of political parties for purposes of debate and Question Period does not have a simple answer. No Speaker's rulings on the matter have been found. The only relevant decision was in 1979, during the Progressive Conservative minority government, when Joe Clark, the Prime Minister, introduced a motion to establish a striking committee. The Créditiste party, with six Members in the House, was not represented on the committee, and proposed an amendment that one of its members be included. After a brief debate, the amendment was defeated by a recorded vote. The Speaker considered himself bound by this vote, in light of debate that had preceded it. When the Créditistes complained the next day that their leader had not been recognized appropriately in the debate

(5) House of Commons, *Debates*, 18 February 1966, pp. 1434-1435; see also *Selected Decisions of Speaker Lucien Lamoureux*, 1966-1974, Ottawa, 1985, p. 156.

on the Throne Speech, the Speaker ruled that, notwithstanding the precedents, the vote restricted his actions: "As far as the consensus reached in this House yesterday is concerned, I could not reverse it and give the Social Credit Party of Canada a status in the House which it has been denied by a formal decision...."(6) Upon later consideration, he affirmed that he "had to regard it as binding upon me as a declaration of the House up to this point....I do not have the power, by any means, to change that decision or to reflect in any way on the decision of the House."(7) Accordingly, the leader of the Créditistes was to be treated no differently from any other private Member.

The Speaker has considerable discretion in relation to the recognition of Members in the House of Commons. He is, nonetheless, bound by past practice and tradition, and previous rulings and precedents; moreover, as the 1979 case shows, as the servant of the House, he is bound by express decisions of the House.

The allocation of questions in Question Period is made roughly on the basis of the proportion of Members belonging to the opposition parties. There is a fair amount of planning and consultation among the party leaders, although the Speaker retains ultimate control and discretion. There is certainly nothing to prevent the Speaker from permitting members of any party to ask questions during Question Period, but there are few, if any, rules or policies governing such matters.

With respect to participation in debate, all Members of the House of Commons are entitled as of right to participate in debates, subject only to the general rules of the House. The only issue that could arise involves the order of speaking, as party leaders and representatives often speak in a particular order and at specified times. The Standing Orders generally provide that only the Prime Minister and Leader of the Opposition are not limited in terms of speaking time,(8) and not the leaders of other parties.

---

(6) House of Commons, *Debates*, 10 October 1979, p. 49.

(7) House of Commons, *Debates*, 11 October 1979, p. 69.

Representation on committees is another relevant issue for political parties. Generally, membership is in proportion with the representation of the parties in the House of Commons. Problems can arise for smaller parties and independent members.

Again, a great deal of negotiation and consultation takes place regarding debates, and the number and order of speakers. Indeed, it would appear to be in the government's interests to attempt to secure cooperation of all opposition members in order to prevent undue delay or obstruction. There is considerable scope for Members of the House to employ the rules and procedures to the detriment of the business of the House; a great deal of the work and operation of the House of Commons depends upon cooperation and negotiation.

RESEARCH BUDGETS

In 1968, the Liberal government, after consultations with the leaders of the opposition parties in the House of Commons, announced that funds would be made available to the officially recognized opposition parties -- those with 12 or more Members -- for research purposes. The purpose of these funds was to enable the parties in opposition to criticize government legislative measures more effectively. The funds were designed to enable the opposition parties to hire staff, contract for services of individuals, and use the technical facilities available to the House, such as printing services.

The first "research budget" was approved for the fiscal year commencing 1 April 1969. The original idea seemed to be that these funds would be used to assist the leaders of the opposition parties. It was subsequently determined that research services would be made available to assist the party caucuses, and individual party Members as well. Since 1979, the party forming the government has been included in the allocation of research budgets.

---

(8) See Standing Orders 50(2), 84(7), 101(3), and 43.

The research budgets and criteria for funding are determined by the Board of Internal Economy,(9) and are included in the Estimates of the House of Commons. The funds assigned to each party are related to the respective number of seats held by each party following a general election, although recently the base or formula for such calculation has been adjusted somewhat. The amount of the annual budget is apparently not adjusted during a Parliament so as to reflect changes due to by-elections or other vacancies in the House, although budget levels are adjusted annually to reflect increases to the cost of living. For the fiscal year 1 April 1990 to 31 March 1991, the budget for the Research Office of the Liberal Party is $926,700, and that of the New Democratic Party is $647,000; for the same period, the Research Office of the Progressive Conservative party receives $1,085,800.

The basic rules for the allocation of research funds have changed over the years to reflect political realities and considerations. The Board of Internal Economy has the power to waive its requirements in particular cases, or to change the criteria. In the 1974 general election, the Créditistes were reduced to 11 Members, and, therefore, failed to qualify for a research bureau allocation; nevertheless, they continued to receive research funds.

It is clear that the original purpose of opposition research budgets was to assist the opposition parties in carrying out their roles more effectively. Given the resources and expertise available to the government, it was believed that opposition parties should have access to some research services of their own, albeit on a limited scale.(10)

ACCOMMODATION AND SEATING ARRANGEMENTS

The office accommodation of Members within parliamentary buildings is largely a matter for negotiation among the party Whips and the Sergeant-at-Arms. Seating in the House of Commons has, traditionally, been a more contentious matter.

---

(9) See *Member's Manual of Allowances and Services*, Chapter E-8.

(10) See Edwin R. Black, "Opposition Research: Some Theories and Practice," *Canadian Public Administration*, 15 (1972), 26.

Following the split of the Social Credit party in 1963, the issue of the seating of the opposition parties arose. The Créditistes had 13 Members, while the Social Credit party retained 11. With 17 MPs, the New Democratic Party made a claim to be seated next to the official opposition and to be granted speaking privileges in the House in keeping with its new-found status as the third largest party in the House. The Social Credit Party, with fewer members than the Créditistes and a parliamentary representation too small to entitle its leader to the additional allowance, nonetheless claimed speaking and seating priority over the Créditistes on the grounds of historical precedence. The Speaker chose not to become involved: he made it clear that "recognition" of a political party was the Members' responsibility. "To my mind," he stated, "this is a question for the House to decide." He continued:

> I cannot conclude this statement without some reference to the significance of these events for the the future of the definition and status of parties in this house. It is not my place to evaluate the significance of these matters for the future of the ever changing structure and character of political parties; yet it is my duty, I believe, to bring to the attention of the house the novel character of the situation now before it, and more particularly the payment of allowances and the effect on the organization of Parliament and parties and of the work of this house that naturally must be reflected by the emergence from time to time of new groups that invite the house to accord them the status of parties. Profound constitutional questions arise; for example, can a group of members which did not exist as a party at the time of the election of a parliament be recognized as a party before it has submitted itself to the electorate?(11)

In any event, the 1963 issue, like many other less quarrelsome ones before and since, was resolved on a purely *ad hoc* basis through the adoption of a parliamentary committee's recommendations based on a combination of the NDP and Social Credit claims.(12) As one commentator has observed: "The pressures of the moment were relieved, but beyond acknowledging the pre-eminence of the House in such matters and

---

(11) House of Common, *Debates*, 30 September 1963, p. 3008-3009.

tacitly accepting the challenge to resolve each issue of 'recognition' on its own merits, no long-term solution was given to the matter by members of Parliament."(13)

OTHER SERVICES AND FACILITIES

A multitude of other services and facilities are available on Parliament Hill. Many of these services are available to Members of Parliament generally; that is, any Member, whether affiliated with a political party or not, or whether affiliated with a party that is recognized or one that is not, can avail him or herself of such services, merely by virtue of being an MP.

There are, however, some facilities and services that are made available primarily to "recognized political parties." Access to these appears to be primarily an administrative matter, under the direction of the Speaker or the Board of Internal Economy. Consultation with the House authorities and representatives of the other political parties would appear to be the appropriate route. There do not appear to have been any Speakers' rulings dealing with such matters.

There is, for instance, a global operating budget for political officers of the House of Commons. The budgets for opposition leaders, House Leaders and party Whips are essentially for staffing purposes. Other expenses, such as office supplies and equipment, messenger and telephone costs, and so forth, are charged to this general budget.

OTHER JURISDICTIONS

It is relevant to review briefly the practice in various provincial jurisdictions. In Manitoba, for example, special allowances are provided to a leader of a "recognized opposition party," which is defined

---

(12) Standing Committee on Privileges and Elections, *Second Report*, 9 October 1963, House of Commons, *Journals*, p. 423.

(13) Courtney (1978), p. 38.

as "the members of the assembly who belong to a political party that is represented in the assembly by four or more members."(14) This provision of the *Legislative Assembly Act* was added in 1970, a year following the Manitoba provincial election in which the NDP had won 28 seats, the Progressive Conservatives 22, and the Liberals four.

In Quebec, the laws governing leaders' allowances were changed to include a provision regarding the percentage of popular vote obtained by a party in an election, as an alternative criterion to the number of seats won by a party. A minimum of 20 per cent was established. This was done to accommodate the Parti Québécois, whose six seats in 1970 and seven in 1973 (out of more than 100 seats in the National Assembly) scarcely reflected its 12 per cent and 30 per cent of the popular vote in the elections of those two years. Following the 1976 Quebec election, the law was again altered to accord certain privileges to the Union Nationale, which had fallen short of the 12 seats and/or 20 per cent vote needed to acquire party status in the National Assembly; this rule change was specifically stated to be in effect only until the next election.

In the most recent Quebec election, the Equality Party elected four members to the National Assembly. The party, which is a registered political party, is not "recognized" within the National Assembly as an opposition party as it does not have the required 12 members, and nor did receive at least 20 per cent of the popular vote. Nevertheless, it is acknowledged as a "political formation" within the Assembly and as such is given certain privileges, including research funds, and the right to sit on commissions. A member of the party is usually allowed one question at the end of Question Period every other day.(15)

Brief reference should also be made to the situation in New Brunswick, where the Liberals won all 58 seats in the legislature in the last provincial election. The province's *Political Process Financing Act* provides for the public funding of parties with representation in the

---

(14) *Legislative Assembly Act,* R.S.M. 1970, c. L-110, s. 61(1), (2), (6).

(15) Telephone conversation with assistant of Mr. Robert Libman, leader of Equality Party.

Legislative Assembly. The government rejected the requests of the Conservatives and the NDP for funds to be used at their discretion, and instead provided other facilities and services, including office space, use of the Legislative Library, the right to take notes of legislative proceedings from the public gallery, representation on the Legislative Administration Committee, permission to submit written questions to the Public Accounts Committee, and participation in legislative committees.(16) Subsequently, additional rights and services have been extended to the unrepresented opposition parties.

CONCLUSIONS

As the above brief discussion illustrates, there are few hard and fast rules about the recognition of political parties by the Canadian House of Commons. The 1963 amendment to what is now the *Parliament of Canada Act* introduced the notion that only groups with 12 or more Members would be recognized. As it is virtually the only "definition" of what constitutes a recognized political party, this requirement for 12 Members has been used for other purposes and imported into other situations. It should be remembered, however, that the Act is only concerned with additional allowances for party leaders.

At an early point, the 1963 legislation regarding allowances became intermingled with procedural claims pertaining to speaking privileges and seating order, though technically the matters had nothing to do with one another. It was the timing of the events that led to the injection of the phrase "recognized membership of twelve or more persons in the House of Commons" into future debates over regulations, statutes, and policies dealing with political parties. The term or, more specifically, the number would gradually assume an authenticity of its own.

---

(16) See Stewart Hyson, "Where's 'Her Majesty's Loyal Opposition' in the Loyalist Province?" *Canadian Parliamentary Review*, Summer 1988, p. 22-25.

Other political parties and movements existed prior to 1963. As perquisites available to opposition parties, such as additional allowances and research budgets, however, have increased, so too have the disputes and controversies over recognition. Non-monetary matters, such as seating arrangements in the House of Commons and recognition of speakers in debate, are of more long-standing interest, but it would appear that they have generally been resolved by negotiation and consultation among the parties.

As the 1963 Speaker's ruling regarding seating demonstrated, the "recognition" of a political party is a matter for the House to decide. The Speaker and the Board of Internal Economy have a certain amount of discretion, and many things can be worked out administratively and informally among Members. The 1979 case, where the Speaker considered himself bound by a vote on the membership of steering committee, illustrates some of the dangers in forcing matters to a vote, at least in the absence of a clear understanding of the implications of such a vote.

Recognition can be accorded for certain purposes, and not for others. It is not an "all or nothing" concept. This appears to be how the Quebec National Assembly has dealt with the four-member Equality Party, and the method appears to be reasonably satisfactory to all concerned. There is, after all, a large element of pragmatism and common sense involved in any successful resolution of these issues.

Étude générale BP-243F

LES PARTIS POLITIQUES ET LEUR RECONNAISSANCE AU PARLEMENT

James R. Robertson
Division du droit et du gouvernement

Août 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
Nº de cat. YM32-2/243F
ISBN 0-660-93264-9

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES PARTIS POLITIQUES ET LEUR RECONNAISSANCE AU PARLEMENT

INTRODUCTION

Dans le présent document, nous nous penchons sur la question de la reconnaissance des partis politiques à la Chambre des communes du Canada. Nous y présentons un bref historique des partis à la Chambre et y traitons succintement du rôle et de la signification de ces derniers. Nous y abordons aussi les questions de la reconnaissance officielle des partis, des indemnités spéciales et des avantages dont peuvent disposer ces derniers et leur chef, de la répartition du temps entre les partis au cours de la période des questions et des débats, de l'attribution des sièges à la Chambre et des bureaux dans les édifices, ainsi que de l'accès aux services parlementaires.

Il faut dire tout de suite que ces questions relèvent d'un domaine relativement obscur du droit et de la pratique parlementaires et qu'il n'existe que peu de règles précises en la matière. On se fie beaucoup à la tradition et à la pratique parlementaires et les précédents qui existent, quoiqu'ils aient une certaine force de persuasion, ne sont nullement déterminants. Un survol rapide de l'histoire parlementaire nous permet de constater clairement que le pragmatisme compte pour beaucoup: on accorde une grande importance aux circonstances particulières, aux relations entre les partis, etc. Les décisions d'accorder la reconnaissance officielle sont souvent prises cas par cas. De plus, les avantages découlant de cette reconnaissance étaient, jusqu'à une date récente, relativement peu importants, et c'est sans doute en partie pour cette raison que ces questions n'ont pas été débattues.

Il faut aussi se rappeler que les partis politiques peuvent être reconnus à certaines fins, et non pour d'autres. Autrement dit, la reconnaissance n'est pas un geste unique: différents critères et différentes considérations s'appliquent selon le cas particulier ou les répercussions de la décision. Parallèlement, la reconnaissance accordée à une fin particulière ajoute à la crédibilité du parti ainsi reconnu et lui donne des arguments pour se voir reconnaître à d'autres fins.

Il y a une question connexe dont il faut tenir compte, soit l'importance de déterminer qui prend la décision sur une question précise et de connaître quels sont ses pouvoirs discrétionnaires. Les dispositions légales ne peuvent être modifiées que par voie législative, tandis que les dispositions réglementaires peuvent être modifiées par le gouverneur en conseil ou par une autre personne ayant qualité pour agir. À l'opposé, il y a des décisions administratives qui sont beaucoup plus souples et beaucoup plus faciles à changer. Pour ce qui est de la reconnaissance des partis politiques à la Chambre des communes, il y a également les décisions du Bureau de régie interne (le "Bureau"), les décisions du Président et celles de la Chambre réunie en assemblée plénière.

Il faut aussi faire une autre mise en garde. Ce n'est que récemment que les partis politiques ont acquis un statut légal au Canada(1). Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi électorale du Canada en 1970, l'enregistrement des partis politiques est prévu. Les modifications apportées à cette Loi en 1974 ont permis aux partis d'émettre des reçus aux fins d'impôt pour les dons reçus, ainsi que d'obtenir le remboursement de certaines dépenses électorales et un certain temps d'antenne. Aucune de ces dispositions n'est directement liée à la reconnaissance des partis politiques à la Chambre des communes; cependant, si un parti ne s'enregistre pas, ses opposants pourront peut-être disposer d'arguments pour lui refuser certains privilèges ou avantages. Il n'y a pas de définition unique reconnue de ce qu'est un "parti politique";

---

(1) Voir John C. Courtney, "Recognition of Canadian Political Parties in Parliament and in Law," Revue canadienne de science politique, vol. XI, n° 1, mars 1978.

toutefois, lorsqu'un parti se conforme à la procédure d'enregistrement, se dote d'une constitution et d'un bureau dûment élu, etc., il est possible qu'il donne du poids à sa demande de reconnaissance. Si l'histoire parlementaire britannique repose sur des groupes politiques flous, plutôt que sur des partis politiques modernes, presque tous les cas récents qui se sont présentés au Canada ont mis en cause des partis bien établis et officiellement créés. En effet, on a souvent invoqué la longévité et l'histoire des partis pour demander certains droits et privilèges, et pour obtenir leur reconnaissance. En 1983, le président a suggéré qu'il y aurait peut-être lieu de faire une distinction entre les partis politiques qui ont pris part à une élection et ceux qui ont été formés par la suite.

L'HISTOIRE DES PARTIS POLITIQUES DU CANADA

L'histoire détaillée de l'avènement des partis politiques à la Chambre des communes du Canada dépasse le cadre du présent document. Qu'il suffise d'indiquer que la notion de parti politique est un phénomène relativement récent. Les systèmes parlementaires se fondant sur le modèle britannique n'ont traditionnellement reconnu les partis ni pour les travaux du Parlement, ni en tant que personnes morales à des fins juridiques. Cela ne correspondait bien sûr pas à la réalité: depuis les années 1870 au moins, ce sont les partis politiques qui ont formé, contré et mis en minorité les gouvernements, ce qui exigeait la plupart du temps une discipline et une loyauté considérables de la part de leur membres.

De plus, l'idée traditionnelle du Parlement au dix-neuvième siècle s'axait sur le bipartisme. Dans une certaine mesure, ce système tenait compte de la prédominance de deux partis importants. Cela correspondait également à l'idée parlementaire d'un gouvernement et d'une opposition, ainsi qu'à l'aménagement de nombreuses salles où se réunissent les assemblées législatives. Le Canada a été le premier pays du Commonwealth à reconnaître officiellement le poste de chef de l'oppostion. Mais là encore, ce n'était pas l'opposition, mais son chef, qui était reconnu. En 1944 encore, le premier ministre pouvait prétendre

que lorsqu'il consultait l'opposition, il était obligé uniquement de traiter avec le chef de l'opposition, et non avec les chefs des autres partis: "Si cette dernière [l'opposition] souhaite être divisée en groupes, naturellement c'est son affaire"(2).

Au Canada, il a fallu attendre 1896 pour que des députés qui n'étaient ni libéraux ni conservateurs soient élus. Même là, ces députés furent perçus comme une aberration jusque vers les années 1920, époque à laquelle des députés d'autres partis, et non des députés indépendants, ont commencé à être élus en assez grand nombre et avec un appui et une crédibilité suffisants pour influer sur le système. Dans les années 30, le Crédit Social et la Fédération du commonwealth coopératif (CCF), qui a précédé le NPD, ont été créés. Au début des années 60, il était devenu évident que ces tiers partis n'allaient pas disparaître.

L'élection fédérale de 1963 était la quatrième élection à être tenue en six ans et il n'y en a eu qu'une au cours de laquelle un gouvernement majoritaire fut élu. Les gouvernements minoritaires comptent beaucoup sur le soutien des tiers partis, et c'est dans ce contexte que la reconnaissance officielle a d'abord été étendue à de tels partis politiques. Le gouvernement a proposé une modification à la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, qui a été adoptée, et qui a permis, pour la première fois dans l'histoire du Canada, à un chef de parti autre que le premier ministre et le chef de l'opposition de recevoir une indemnité annuelle supplémentaire. L'élément primordial était en l'occurrence la définition de ce qu'est un "parti politique": selon la modification, seuls les députés qui dirigent un parti "comptant officiellement au moins douze députés" seraient autorisés à recevoir un traitement supplémentaire de 4 000 $ par an.

Il semble que la situation minoritaire dans laquelle se trouvait le nouveau gouvernement libéral de l'époque ait constitué la

(2) Chambre des communes, Débats, 16 février 1944, p. 580. M. Mackenzie King s'est également prononcé avec force contre le fait d'accorder la reconnaissance à des tiers partis en 1940: voir Débats, 15 novembre 1940, p. 132-135.

principale motivation qui l'ait poussé à proposer d'accorder des indemnités aux chefs des tiers partis. Étant donné que le Crédit social et le NPD, individuellement ou ensemble, pouvaient garantir la survie du gouvernement lors des votes importants, ce dernier avait très évidemment intérêt à leur donner satisfaction. Il faut également noter que le Crédit Social et le CCF/NPD comptaient respectivement 24 et 17 députés, et que tous deux existaient depuis plus de 30 ans. On admettait de façon générale que les chefs de ces partis avaient des responsabilités plus grandes que les autres députés, et il n'a donc pas été très difficile de justifier les nouvelles indemnités.

La condition voulant qu'un parti parti compte au moins douze députés pour pouvoir être reconnu semble avoir été choisie par le gouvernement, sans consultation avec les partis d'opposition(3). Ces derniers ne se sont pas opposé à la proposition lorsqu'elle leur a été soumise, mais elle n'émanait pas d'eux. Douze députés constituaient plus ou moins la représentation parlementaire moyenne à long terme du CCF/NPD et du Crédit Social. On craignait aussi sans doute qu'un chiffre trop bas entraînerait une prolifération de partis, comme c'est le cas dans plusieurs pays européens. En 1944, le premier ministre Mackenzie King avait exprimé certaines réserves en déclarant: "un certain nombre d'honorables députés pourraient soudainement devenir chefs de parti, que le nombre de leurs adhérents soit considérables (sic) ou non et réclamer des droits et privilèges à la Chambre"(4).

De toute manière, quelques semaines après que l'exigence des douze députés ait été intégrée à la loi, le Parti du Crédit Social s'est scindé en deux, le Ralliement des Créditistes comptant 13 députés et le Parti du Crédit Social, qui avait sa base dans l'Ouest, regroupant les 11 députés restants. Il semble que le leader parlementaire du gouvernement ait par la suite admis qu'il aurait dû veiller à ce que le nombre minimum de députés requis pour constituer un parti soit fixé à dix afin que les indemnités puissent continuer à être versées aux membres du Crédit social.

---

(3) Courtney, op. cit., p. 39.

(4) Chambre des communes, Débats, 16 février 1944, p. 580.

Le Parlement canadien avait compté d'autres tiers partis avant 1963. Jusque là, toutefois, il n'avait pas été question d'un nombre minimum de députés. En fait, la reconnaissance des partis politiques n'était pas un problème important et n'avait pas d'utilité pratique. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la procédure et la tradition parlementaires reposaient sur la "non-existence" des partis politiques et s'appuyaient sur le concept de députés indépendants qui agissent séparément et seuls. Lorsqu'un parti ne devait pas compter nombre minimum de députés, les questions avaient tendance à être débattues en coulisse et au fur et à mesure qu'elles surgissaient. Il semble que l'on ait peu ou pas discuté de la question et que s'il y a eu à cet égard des décisions de la part des présidents à la Chambre des communes, elles aient été peu nombreuses.

Il faut noter que lorsque, en 1963, il a été fixé qu'un parti devait compter au moins douze députés pour être reconnu, il y avait 265 députés à la Chambre des communes. En 1990, bien que la Chambre compte 295 sièges, il suffit toujours qu'un parti ait douze membres pour être reconnu.

L'exigence d'un nombre minimum de douze députés n'avait été proposée à l'origine que dans l'optique des indemnités destinées aux chefs de parti; il ne semble pas qu'elle ait eu d'autres objectifs. Depuis 1963, toutefois, les avantages indirects dont peuvent bénéficier les partis d'opposition ont augmenté et se sont améliorés, comme nous le verrons plus loin.

LA LOI SUR LE PARLEMENT DU CANADA

La Loi sur le Sénat et la Chambre des communes fait maintenant partie de la Loi sur le Parlement du Canada. Cette dernière est le principal texte de loi traitant du Parlement, mais elle reste cependant nettement incomplète. Cette Loi est désuète et a été sporadiquement modifiée au cours des ans.

La principale disposition qui importe pour notre propos actuel est celle qui prévoit une indemnité supplémentaire pour le chef d'un parti politique "reconnu". L'article 62 stipule que:

> [...] sont versées aux titulaires de certaines charges, en sus de l'indemnité de session, les indemnités annuelles supplémentaires suivantes:
> b) dix-huit mille six cents dollars au député - à l'exclusion du premier ministre et du chef de l'opposition - qui est le chef d'un parti comptant officiellement au moins douze députés;

Il est prévu, aux paragraphes 62 d) et f) respectivement, des indemnités supplémentaires pour le whip et le leader d'un parti qui compte officiellement au moins douze membres à la Chambre des communes. Il est de plus prévu à l'article 67 de la Loi que ces indemnités sont indexées selon la même formule que les indemnités de session des députés.

Les dispositions de l'article 62 de la Loi sur le Parlement du Canada sont d'ordre légal, ce qui signifie qu'elles ne peuvent être changées que par modification législative. Il serait illégal d'ignorer les exigences de cet article ou de payer des indemnités en violation de l'article, et de tels gestes pourraient être contestés en justice.

D'autres lois ont repris la même définition des partis politiques reconnus. Par exemple, la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité prévoit que les membres du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité seront nommés après consultation du "chef de l'opposition à la Chambre des communes et [du] chef de chacun des partis qui y disposent d'au moins douze députés" (paragraphe 34(1)). Le projet de loi proposé sur les conflits d'intérêts chez les parlementaires, projet de loi C-46, reprend la même terminologie à l'article 9 pour ce qui est de la nomination des membres à la Commission des conflits d'intérêts. Par contre, la Loi sur l'Institut canadien pour la paix et la sécurité mondiales stipule simplement que les nominations sont faites après consultation du chef de l'opposition et du "chef de tout autre parti reconnu à la Chambre des communes", ce qui permet d'éviter la condition du minimum de douze députés.

LES DÉCLARATIONS DES MINISTRES

Peu après la création de l'indemnité des chefs en 1963, le Règlement de la Chambre des communes a été modifié afin que soit reconnu à un porte-parole de chaque parti de l'opposition le droit de faire de brefs commentaires en réponse à une déclaration d'un ministre sur les motions présentées à la Chambre. Au début de 1966, les députés progressistes conservateurs de l'opposition ont prétendu que le nouvel article du Règlement devrait être interprété à la lumière de la modification de 1963 apportée à la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes. En d'autres termes, ils demandaient que seuls les partis politiques "reconnus" - c'est à dire ceux comptant au moins douze députés - soient autorisés à se prévaloir de la règle. Cela aurait eu pour effet d'exclure les représentants du Crédit Social et du Parti créditiste, étant donné que l'effectif parlementaire de ces partis était tombé à cinq et neuf députés respectivement à la suite de l'élection générale de 1965.

Le Président a rejeté l'argument des Progressistes conservateurs en indiquant que depuis 1951 au moins, les présidents avaient accepté le principe en vertu duquel un porte-parole de chaque parti de l'opposition serait autorisé à faire des remarques sur les déclarations des ministres. Il a indiqué que cette pratique était mentionnée dans la quatrième édition (1958) de l'ouvrage de référence d'Arthur Beauchesne sur la jurisprudence parlementaire, lequel fait autorité en la matière. Le Président a estimé que la Chambre devrait en général se laisser guider non pas tellement par une interprétation littérale du Règlement, mais plutôt par la coutume des dernières années. Il a jugé que sauf si la Chambre était prête à définir de façon plus précise l'article du Règlement concernant le droit de faire des commentaires sur les déclarations des ministres, un tel droit devrait être accordé au chef de l'opposition officielle et, selon ses propres termes, "au porte-parole du Nouveau parti démocratique, du Ralliement des créditistes et du Parti Crédit Social", mais non aux députés indépendants[5].

---

(5) Chambre des communes, Débats, 18 février 1966, p. 1434-1435; voir également le Recueil de décisions du Président Lucien Lamoureux, 1966-1974, Ottawa, 1985, p. 156.

La décision du Président a été acceptée sans contestation et sans argument de la part de la Chambre. La règle pertinente figure maintenant à l'article 33(1) du Règlement. La Chambre n'a jamais donné suite à la suggestion du Président voulant qu'elle définisse plus précisément le droit de faire des commentaires sur les déclarations des ministres.

La coutume d'accorder le privilège de la parole aux représentants de chacun des partis moins importants de la Chambre a été codifiée dans le Règlement après être devenue une norme acceptable des travaux de la Chambre. Le fait que cette coutume se soit établie avant la modification de 1963 a été pertinente et la coutume et la pratique qui ont précédé l'entrée en vigueur de l'article ont joué sur son interprétation. La décision du président établissait une distinction entre la règle de procédure et la définition légale relative à la reconnaissance, ce qui montre bien que la définition contenue désormais dans la Loi sur le Parlement du Canada n'est pas déterminante à tous égards.

LA PÉRIODE DES QUESTIONS ET LES DÉBATS

Il n'est pas possible de donner une réponse simple à la question de la reconnaissance des partis politiques dans l'optique des débats et de la période des questions. Nous avons vainement cherché des décisions de présidents sur la question. La seule décision pertinente a été prise en 1979, à l'époque du gouvernement minoritaire progressiste conservateur lorsque M. Joe Clark, le premier ministre, a présenté une motion de création d'un comité de sélection. Le Parti créditiste, qui comptait six députés à la Chambre, n'était pas représenté au sein du comité et il a proposé une modification pour que l'un de ses députés en soit membre. Après un court débat, la modification a été rejetée à la suite d'un vote nominal. Le Président s'est estimé lié par le vote à la lumière des débats qui l'avaient précédé. Lorsque les Créditistes se sont plaint le jour suivant du fait que leur chef n'avait pas été reconnu comme il se devait pour le débat sur le discours du Trône, le Président a décidé que, malgré les précédents, le vote limitait ses actes: "Au sujet de la

décision à la Chambre, hier, je ne pourrais aller à l'encontre de cette décision et donner un statut au Parti Crédit Social du Canada à la Chambre qui a été refusé par une décision formelle [...]"(6). Revenant sur cette question par la suite, il devait indiquer: [...] "il me semble que je doive considérer ce qui a été dit comme une déclaration de la Chambre. [...] Je ne suis pas autorisé à modifier ou à critiquer le moindrement cette décision de la Chambre"(7). En conséquence, le chef des Créditistes devait recevoir le même traitement que n'importe quel autre député indépendant.

Le Président a énormément de pouvoirs discrétionnaires pour ce qui est de reconnaître les députés à la Chambre des communes. Il est cependant lié par les habitudes et les traditions, ainsi que par les décisions antérieures et les précédents; de plus, comme le montre l'affaire de 1979, en tant que serviteur de la Chambre, il est lié par les décisions expresses prises par celle-ci.

L'attribution des questions, pour la période des questions, se fait en gros selon le nombre de députés appartenant aux partis d'opposition. Les chefs de parti se consultent passablement à ce sujet et établissent des plans; c'est toutefois au Président que revient en définitive l'autorité et le pouvoir de décision. Absolument rien n'empêche le Président de permettre aux députés de n'importe quel parti de poser des questions pendant la période des questions, mais il y a peu ou pas de règles ou de politiques qui traitent de ce sujet.

Pour ce qui est de participer aux débats, tous les députés peuvent se prévaloir de ce droit, sous réserve uniquement du respect des règles générales de la Chambre. Le seul problème qui pourrait se poser porte sur l'ordre de succession des orateurs, étant donné que les chefs et les porte-parole de parti parlent généralement dans un ordre donné et à des moments précis. Le Règlement prévoit habituellement que seuls le premier ministre et le chef de l'opposition n'ont pas un temps de parole limité(8), et que ce n'est pas le cas pour les chefs des autres partis.

---

(6) Chambre des communes, Débats, 10 octobre 1979, p. 49.

(7) Chambre des communes, Débats, 11 octobre 1979, p. 69.

(8) Voir les articles 50(2), 84(7), 101(3) et 43 du Règlement de la Chambre des communes.

La représentation au sein des comités est une autre question pertinente pour les partis politiques. En règle générale, la composition des comités correspond à celle de la Chambre des communes. Il peut donc se poser des problèmes pour les Fiers partis et les députés indépendants.

Là encore, les partis procèdent à de nombreuses négociations et consultations pour ce qui est des débats, du nombre d'orateurs et de l'ordre dans lequel ils s'adressent à la Chambre. En effet, il semble y aller de l'intérêt du gouvernement de tenter de s'assurer la collaboration de tous les députés de l'opposition afin d'éviter tout retard ou toute obstruction inutile. Les députés ont de nombreuses possibilités d'employer les règles et les procédures au détriment des travaux de la Chambre; le déroulement des activités et le fonctionnement de la Chambre des communes reposent beaucoup sur la coopération et la négociation.

LES BUDGETS DE RECHERCHE

En 1968, le gouvernement libéral, après avoir consulté les chefs des partis d'opposition de la Chambre des communes, a annoncé que les partis d'opposition officiellement reconnus - ceux comptant au moins 12 députés - auraient accès à des fonds pour la recherche. Ces fonds visaient à permettre aux partis d'opposition de critiquer les mesures législatives du gouvernement de façon plus efficace. Grâce à l'argent reçu, les partis d'opposition devaient pouvoir engager du personnel, signer des contrats de services avec des particuliers et utiliser les installations techniques existant à la Chambre, comme par exemple les services d'imprimerie.

Le premier "budget de recherche" a été approuvé pour l'année financière débutant le 1er avril 1969. Il semblait à l'origine que ces sommes serviraient à aider les chefs des partis d'opposition. Il a ensuite été établi que les services de recherche seraient mis aussi à la disposition des caucus de parti et des députés membres de ces caucus. Depuis 1979, le parti qui forme le gouvernement est également prévu dans l'octroi des budgets de recherche.

Les budgets de recherche et les critères de financement sont prévus par le Bureau de régie interne(9) et ils figurent au Budget des dépenses de la Chambre des communes. Les sommes accordées à chaque parti correspondent au nombre de sièges que détient chaque parti à la suite d'une élection générale, bien que l'on ait récemment modifié quelque peu la formule permettant d'arriver à ce calcul. Le montant du budget annuel ne semble pas être modifié pendant une législature afin de tenir compte des changements résultant d'élections partielles et d'autres vacances à la Chambre. Les crédits budgétaires sont toutefois modifiés chaque année pour qu'il soit tenu compte de l'augmentation du coût de la vie. Pour l'exercice allant du 1er avril 1990 au 31 mars 1991, le budget du Bureau de recherche du Parti libéral est de 926 700 $ et celui du Nouveau parti démocratique de 647 000 $. Pour la même période, le Bureau de recherche du Parti progressiste conservateur a reçu 1 085 000 $.

Les principales règles d'octroi du financement de recherche ont été modifiées au cours des ans afin qu'il soit tenu compte des réalités et des considérations politiques. Le Bureau de régie interne a le pouvoir de renoncer aux exigences dans certains cas particuliers, ou de changer les critères. À la suite de l'élection générale de 1974, les Créditistes, qui n'avaient plus que 11 députés, n'ont pas eu droit à une affectation de crédits pour le Bureau de recherche, mais ils ont continué à recevoir un financement de recherche.

Il est clair que l'objectif original des budgets de recherche de l'opposition était d'aider les partis d'opposition à remplir leur rôle de façon plus efficace. Étant donné les ressources et le savoir-faire dont dispose le gouvernement, il a été jugé que les partis d'opposition devraient avoir accès à certains services de recherche qui leur soient propres, bien que de façon limitée(10).

---

(9) Voir le Manuel des allocations et services aux députés, Chapitre E-8.

(10) Voir Edwin R. Black, "Opposition Research: Some Theories and Practice," Canadian Public Administration, vol. 15 (1972), p. 26.

L'OCTROI DES BUREAUX ET L'ATTRIBUTION DES SIÈGES EN CHAMBRE

L'octroi des bureaux aux députés dans les édifices du Parlement se fait surtout à la suite de négociations entre les whips des partis et le Sergent d'armes. L'attribution des sièges à la Chambre des communes est, traditionnellement, une question plus controversée.

À la suite de la scission du Parti du Crédit Social en 1963, la question de l'attribution des sièges aux partis d'opposition s'est posée. Les Créditistes avaient 13 députés tandis que le Crédit Social n'en gardait que 11. Le Nouveau Parti démocratique, qui comptait 17 députés, a demandé à avoir des sièges à côté de l'opposition officielle et à bénéficier du privilège de prendre la parole à la Chambre étant donné sa nouvelle position de troisième parti de la Chambre, par ordre d'importance. Le Crédit Social, qui disposait de moins de députés que les Créditistes et qui avait une trop faible représentation parlementaire pour que son chef bénéficie de l'indemnité supplémentaire, a cependant demandé, en se fondant sur le fait qu'il existait depuis plus longtemps, à avoir la priorité sur les Créditistes pour prendre la parole et obtenir des sièges. Le Président a décidé de ne pas se prononcer: il a laissé clairement entendre que la responsabilité de "reconnaître" un parti politique revenait aux députés. Selon lui, c'était à la Chambre qu'il revenait de décider en l'occurrence. Il devait ajouter:

> Je ne puis conclure ces observations sans souligner la portée que ces événements auront dorénavant sur la notion et le statut des partis dans cette Chambre. Il ne m'appartient pas d'évaluer l'influence de semblables facteurs sur les structures et la nature toujours renouvelées des partis politiques, mais j'estime qu'il est de mon devoir de signaler à la Chambre l'aspect nouveau de la situation à laquelle elle doit faire face. Le paiement des indemnités, l'organisation du Parlement et des partis, les travaux de cette Chambre sont autant de problèmes particuliers qui nécessitent l'attention de la Chambre, lorsque de nouveaux groupes réclament, de temps à autre, le statut de parti politique. Tout ceci soulève des problèmes constitutionnels importants; par exemple, un groupe de députés qui ne formait pas un parti lors de la dernière

élection générale peut-il se faire reconnaître comme parti sans s'être d'abord présenté à ce titre devant les électeurs(11)?

Quoi qu'il en soit, le problème de 1963, comme de nombreux autres problèmes moins litigieux qui s'étaient posés auparavant et qui se sont posés depuis, a été réglé de façon tout à fait particulière par l'adoption de recommandations d'un comité parlementaire se fondant sur un amalgame des revendications du NPD et du Crédit Social[12]. Comme le faisait remarquer un observateur: "On a remédié à la situation tendue du moment, mais les députés n'ont pas proposé de solution à long terme à ce problème et se sont contentés d'admettre la primauté de la Chambre en la matière et d'accepter tacitement le défi de résoudre chaque problème de "reconnaissance" selon son bien-fondé"[13].

LES AUTRES SERVICES ET INSTALLATIONS

Il existe un grand nombre d'autres services et installations sur la Colline parlementaire. Bon nombre de ces services sont mis à la disposition des députés dans leur ensemble; cela veut dire que chaque député, qu'il soit ou non affilié à un parti politique ou à un parti qui est ou non reconnu, peut s'en prévaloir simplement en vertu de son titre de député.

Il y a cependant certaines installations et services qui sont essentiellement mis à la disposition des "partis politiques reconnus". L'accès à ces derniers semble être essentiellement une question administrative relevant du Président ou du Bureau de régie interne. Il semble que l'on choisisse normalement de consulter les responsables de la Chambre et les représentants des autres partis politiques. Il ne semble pas y avoir eu de décisions de la part des présidents à cet égard.

---

(11) Chambre des communes, Débats, 30 septembre 1963, p. 3158-3159.

(12) Comité permanent des privilèges et élections, Deuxième rapport, 9 octobre 1963, Journaux de la Chambre des communes du Canada, p. 423.

(13) John C. Courtney (1978), p. 38 (traduction)

Il existe par exemple un budget global de fonctionnement pour les agents politiques de la Chambre des communes. Les budgets des chefs de l'opposition, du leader parlementaire et des whips des partis sont essentiellement destinés à la dotation en personnel. Les autres dépenses telles que les fournitures et le matériel de bureau, les services de messagerie et de téléphone, etc., sont imputées à ce budget général.

LES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES PROVINCIALES

Il convient d'examiner brièvement les coutumes de diverses assemblées législatives provinciales. Au Manitoba, par exemple, des idemnités spéciales sont accordées au chef d'un "parti d'opposition reconnu", soit les députés élus à l'assemblée qui appartiennent à un parti politique représenté à l'assemblée par quatre députés au moins(14). Cette disposition de la Loi sur l'Assemblée législative a été ajoutée en 1970, un an après l'élection provinciale manitobaine au cours de laquelle le NPD a obtenu 28 sièges, les Progressistes conservateurs 22 et les Libéraux 4.

Au Québec, les lois régissant les indemnités des chefs ont été modifiées pour qu'il puisse être tenu compte du pourcentage du vote populaire obtenu par un parti lors d'une élection, comme solution de rechange au nombre des sièges obtenus par un parti. Un minimum de 20 p. 100 des voix exprimées a été fixé. Cette disposition a été prise pour donner satisfaction au Parti Québécois dont les six sièges obtenus en 1970 et les sept obtenus en 1973 (sur plus de 100 sièges que compte l'Assemblée nationale) ne reflétaient guère les 12 et 30 p. 100 du vote populaire qu'il avait obtenu lors des élections de ces deux années-là. À la suite de l'élection de 1976, la loi a à nouveau été modifiée pour que soient accordés certains privilèges à l'Union nationale, qui n'avait ni

(14) Loi sur l'Assemblée législative, R.S.M. 1970, c. L-110, art. 61(1), (2), (6).

obtenu les 12 sièges ni les 20 p. 100 des voix nécessaires pour devenir un parti à l'Assemblée nationale; il a alors été bien précisé que cette modification du Règlement ne devait rester en vigueur que jusqu'à l'élection suivante.

À la suite de la dernière élection tenue au Québec, le Parti Égalité a fait élire quatre députés à l'Assemblée nationale. Ce parti, qui est un parti politique enregistré, n'est pas "reconnu" au sein de l'Assemblée nationale comme parti d'opposition étant donné qu'il ne compte pas les 12 députés nécessaires et qu'il n'a pas obtenu 20 p. 100 du vote populaire. Néanmoins, il est reconnu comme "formation politique" à l'Assemblée et bénéficie de ce fait de certains privilèges, dont des fonds de recherche, et le droit de siéger aux commissions. Un député du parti est généralement autorisé à poser une question à la fin de la période de questions tous les deux jours(15).

Il faut également parler brièvement de la situation du Nouveau-Brunswick où les Libéraux ont obtenu la totalité des 58 sièges de l'Assemblée législative lors de la dernière élection provinciale. La Loi sur le financement de l'activité politique de la province prévoit l'octroi de deniers publics aux partis représentés à l'Assemblée législative. Le gouvernement a rejeté les demandes des Conservateurs et du NPD qui voulaient utiliser ces fonds à leur guise; il a plutôt accordé à ces partis d'autres installations et services, y compris des bureaux, l'utilisation de la bibliothèque parlementaire, le droit de prendre des notes de la tribune du public lors des délibérations législatives, la représentation au Comité d'administration de l'Assemblée législative, la permission de présenter des questions écrites au Comité des comptes publics et la participation aux comités législatifs(16). Par la suite, des droits et des services supplémentaires ont été accordés aux partis d'opposition non représentés.

---

(15) Conservation téléphonique avec l'adjoint de M. Robert Libman, chef du Parti Égalité.

(16) Voir Stewart Hyson, "Où est passée l'"Opposition loyale de Sa Majesté" dans la province loyaliste?" Revue parlementaire canadienne, été 1988, pp. 24-27.

CONCLUSION

Comme le montre la brève discussion qui précède, il n'existe que peu de règles précises quant à la reconnaissance des partis politiques par la Chambre des communes du Canada. La modification apportée en 1963 à ce qui est maintenant la Loi sur le Parlement du Canada a amené la notion que seuls les groupes comptant au moins 12 députés seront reconnus. Étant donné que c'est pour ainsi dire la seule "définition" de ce qu'est un parti politique reconnu ou officiel, le minimum de 12 députés a été utilisé à d'autres fins et repris dans d'autres situations. Il convient toutefois de se rappeler que la Loi ne porte que sur les indemnités supplémentaires destinées aux chefs de parti.

Assez tôt, la modification apportée de la Loi en 1963 au sujet des indemnités a été mêlée à des revendications de procédure relative au privilège de la parole et à l'attribution des sièges bien que, techniquement, ces questions n'aient rien à voir l'une avec l'autre. Ce sont les événements du moment qui ont amené l'introduction de l'expression "comptant officiellement au moins douze députés à la Chambre des communes" dans les débats ultérieurs concernant les règlements, les lois et les politiques relatifs aux partis politiques. L'expression, ou plus précisément le nombre, allait petit à petit acquérir une authenticité qui lui serait propre.

D'autres tiers partis et mouvements politiques ont existé avant 1963. Mais au fur et à mesure que les avantages indirects accordés aux partis d'opposition, comme les indemnités supplémentaires et les budgets de recherche, ont augmenté, les différends et les controverses concernant la reconnaissance se sont accrus en nombre. Les questions extra-financières, telles que l'attribution des sièges à la Chambre des communes et le fait d'accorder la parole lors d'un débat, sont d'un intérêt plus durable, mais il semble que l'on soit arrivé de façon générale à les résoudre par la négociation et la consultation entre les partis.

Comme l'a montré la décision que le Président a prise en 1963 en ce qui a trait à l'attribution des sièges, la "reconnaissance" d'un parti politique est une question dont la Chambre doit décider. Le

Président et le Bureau de régie interne ont certains pouvoirs discrétionnaires et de nombreux problèmes peuvent être résolus officieusement entre députés. L'Affaire de 1979 au cours de laquelle le Président s'est estimé lié par un vote concernant la constitution du comité de direction montre certains des dangers que peut représenter le fait de pousser les choses jusqu'au vote, du moins en l'absence d'une compréhension précise des répercussions d'un tel vote.

On peut accorder la reconnaissance à certaines fins, mais pas à d'autres. La règle du "tout ou rien" ne s'applique pas ici. Il semble que ce soit ainsi que l'Assemblée nationale du Québec a résolu la question du Parti Égalité composé de quatre membres, et cette solution satisfait apparemment toutes les parties concernées. Il y a après tout un important élément de pragmatisme et de bon sens qui entre en jeu pour résoudre de façon satisfaisante de tels problèmes.